

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

С.Г.Паречина,

доцент кафедры политологии БГУ

Статья посвящена проблеме разделения властей в современном демократическом государстве. Основное внимание уделено реализации принципа разделения властей в конституционном механизме Великобритании.

This article is devoted the problem of the power's division in the modern democratic states. The main accent was made on the principles of the power's division in the constitutional mechanism of the Great Britain.

Идея разделения функций государственного механизма как разновидности разделения труда возникла в античности, получила свое развитие в средневековье и эпоху Ренессанса, трансформировалась в идею о разделении единой государственной власти на отдельные ветви, а в Новое время превратилась в теорию разделения властей. Начиная с конца 18 века, принцип разделения властей приобрел конституционное закрепление в США и Франции. В настоящее время этот принцип выступает основным столпом государственного устройства всех развитых демократических государств, в том числе и Республики Беларусь. По мнению американского политолога **А.Вандербильта**, разделение властей является самым важным принципом свободного правления.

Принцип разделения властей фактически означает:

- 1) распределение функций и компетенции между государственными органами;
- 2) закрепление определенной самостоятельности каждого органа власти при осуществлении своих полномочий;
- 3) наделение каждого органа возможностью противопоставить свое мнение решению другого органа, контролируя этим в определенной мере его действия.

В западных странах сложились две основные модели применения этого принципа: «гибкого» и «жесткого» разделения властей. Первая из них, в

своем обосновании восходящая к идеям **Дж.Локка** о тесном сотрудничестве и взаимодействии властей при верховенстве законодательной власти, характерна для стран с парламентской системой правления (например, Великобритания). Вторая модель опирается главным образом на концепцию **Ш.Монтескье** и его последователей о равновесии, независимости и взаимном контроле. Эта модель присуща, например, США и другим странам с президентской системой правления. Несмотря на существенные различия между данными моделями, для их современного развития характерны некоторые общие, хотя и противоречивые тенденции. Одна из них состоит в усилении роли правительственной власти, а другая проявляется в расширении арсенала и усложнении средств взаимного воздействия различных органов власти друг на друга.

Особый интерес представляет реализация принципа разделения властей в Великобритании. Как известно, даже Монтескье в качестве образца реального разделения властей называл Великобританию. Британский конституционализм представляет собой весьма своеобразное явление правовой действительности. Древние и крепкие корни парламентаризма, англо-саксонская правовая система, монархическая форма правления – все это делает фактическую и юридическую Конституцию Великобритании уникальной. Эта страна по сей день не имеет в качестве основного закона единого писаного нормативного акта.

Более внимательное ознакомление с британским опытом конституционного развития позволяет заключить, что ничего парадоксального в этом нет. Возводимое в течение многих столетий здание британского конституционализма имеет в качестве прочного и надежного фундамента общее право и высокий уровень правовой культуры. Поэтому в данной стране в отличие от большинства других несколько столетий не возникало необходимости в принятии единого статута.

Особенности Конституции Великобритании характеризуются спецификой ее формы. Британская доктрина конституционализма относят к писанным только акты, исходящие от парламента, т.е. статуты. Судебные же прецеденты, как и

конституционные обычаи, английские ученые относят к неписаной части права. Конституция Великобритании включает практически необозримое число конкретных источников. Их можно классифицировать, разделив на четыре группы: статуты, судебные прецеденты, конституционные обычаи и Доктринальные источники.

Статутное право образуют акты парламентов, принятые начиная с 1215 года по вопросам конституционного права. К их числу принято относить статуты, регулирующие:

- ✓ структуру, полномочия и взаимоотношения палат парламента (законы о парламенте 1911 и 1949 гг., акт о пэрах 1963 года, акт о Палате общин 1978 года):

- ✓ правовое положение личности (Великая хартия вольностей 1215 года, Хабеас корпус акт 1679 года, Билль о правах 1689 года);

- ✓ избирательное право (акты о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983 гг. и т.д.);

- ✓ статус монарха (Акт о престолонаследии 1701 года);

- ✓ организацию территории и местное самоуправление (акты о местном правлении 1972, 1985 гг. и т.д.; Акт о соединении с Шотландией 1706 года).

Таких актов в настоящее время насчитывается более 40. Кроме того, конституционные нормы содержатся и в статутах, регламентирующих конституционные отношения наряду с другими, относящимися к предмету регулирования иных отраслей права. В целом, статутное конституционное право носит фрагментарный характер, хотя число его источников постоянно увеличивается.

Прецедентное право – это совокупность судебных решений по конституционным вопросам, являющихся обязательными при рассмотрении в будущем аналогичных дел. Его можно условно подразделить на общее право и право справедливости.

Общее право в Англии создано королевскими Вестминистерскими судами. Право справедливости – совокупность норм, созданных судом канцлера, чтобы

дополнять, а иногда и пересматривать систему общего права. Обязательные прецеденты в Англии могут создаваться не всякими судами, а только так называемыми высокими судами (Верховным судом и Палатой лордов).

Сфера действия прецедентов в конституционном праве Великобритании является достаточно ограниченной, в настоящее время они, в основном, регулируют вопросы, касающиеся привилегий Короны. Исторически прецедентному праву принадлежит весьма значительная роль в формировании английской Конституции. Однако, судебные решения со временем получают статутное оформление.

Обычное право играет значительно большую роль по сравнению с прецедентами. Конституционные обычаи, именуемые также соглашениями, регулируют важные вопросы государственной жизни. Например, согласно обычаю, монарх не может не подписать акт, принятый обеими палатами парламента. Соглашения регулируют и такие важные вопросы, как формирование правительства лидером партии, победившей на парламентских выборах, коллективная и индивидуальная ответственность министров, процедуры созыва законодательного органа и роспуска Палаты общин.

Конституционные соглашения являются весьма своеобразным источником британской Конституции. С одной стороны, они реально действуют как важное звено правовой системы, без которого последняя не сможет существовать. С другой стороны – обычаи не признаются судами, т.е. нарушение соглашений не влечет юридической ответственности. Однако их несоблюдение в стране с высоким уровнем правосознания может привести к серьезным политическим последствиям.

Доктринальные источники – специфический элемент неписаной части британской Конституции. Под ними понимаются мнения именитых ученых в области конституционного права. К ним обращаются тогда, когда обнаружен пробел из-за отсутствия статута, прецедента или обычая, регулирующих определенные отношения. В последнее время использование доктринальных

источников судами активизировалось. Судебные решения в обоснование той или иной позиции нередко содержат ссылки даже на газетные публикации.

Соотношение писаной и неписаной частей британской Конституции объясняется историческими причинами: первоначально именно прецеденты и конституционные соглашения составляли ее основу и предопределяли своеобразие ее формы. В XX веке происходил рост числа источников статутного права, и многие неписанные нормы заменялись законами. Однако и по сей день статутное регулирование конституционных вопросов не имеет всестороннего, систематизированного и детализированного характера.

По форме правления Великобритания является парламентарной монархией. Главой государства является монарх, который признается источником суверенной власти. Полномочия монарха существуют в форме королевских прерогатив, т.е. исключительных прав, не исходящих от парламента. Прерогативы монарха Великобритании можно подразделить на личные и политические. К числу *личных* относятся: право на атрибуты монаршей власти, право на содержание, право иметь королевский двор.

Политические прерогативы монарха формально являются весьма обширными, но на практике в настоящее время самостоятельно им не используются. Поэтому их принято именовать «спящими» прерогативами. Можно выделить несколько разновидностей. Так, во взаимоотношениях с парламентом полномочия монарха характеризуются, прежде всего, тем, что он является составной частью этого органа. В то же время, монарх не может посещать заседания парламента без специального приглашения. Из этого правила установлено единственное исключение, связанное с еще одной королевской прерогативой. Каждый год осенью именно королева открывает очередную сессию парламента, выступая на совместном заседании палат с речью, подготовленной для нее премьер-министром.

Следующая прерогатива монарха – подписание принятых парламентом законов. С этой прерогативой связана следующая – право королевского вето, которое формально имеет абсолютный характер, но с 1707 года не

используется. Наконец, именно монарху Великобритании принадлежит право роспуска нижней палаты парламента – Палаты общин.

Во взаимоотношениях с правительством статус монарха характеризуется тем, что он назначает премьер-министра. Однако фактически им становится лидер партии, победившей на выборах в Палату общин. Поэтому в большинстве случаев акты назначения являются формальностью. Тем не менее, порой возникают достаточно сложные ситуации, когда слово монарха может стать решающим. Например, в 1957 году и 1963 году победившая на выборах Консервативная партия не смогла выдвинуть согласованную кандидатуру премьер-министром. Решающее слово оказалось за монархом. Еще один важный момент – образованное правительство действует от имени короны.

Судебные полномочия монарха характеризуются тем, что от его имени объявляются амнистии и помилование, назначаются судьи, возбуждаются и ведутся все уголовные дела. Внешнеполитические полномочия монарха определяются тем, что он выступает главой Британского Содружества, в состав которого входят 49 государств. Наконец, специфическая черта статуса монарха состоит в том, что он возглавляет англиканскую и пресвитерианскую церкви. Все акты, исходящие от монарха, подлежат контрассигнации премьер-министра.

Парламент Великобритании включает Палату общин (651), избираемую всенародным голосованием на пять лет и Палату лордов, которая состоит из назначаемых или наследственных пэров. Основной сферой деятельности парламента является законодательство. Законодательная инициатива может быть осуществлена в любой палате. На практике законопроекты рассматриваются нижней палатой, затем передаются в верхнюю. Формально законодательной инициативой обладает монарх (в лице министров). В соответствии с правилами процедуры неправительственные законопроекты рассматриваются лишь один день в неделю. В итоге 95% всех законов принимается по инициативе правительства.

Старейшей прерогативой парламента является принятие бюджета, другие финансовые полномочия. Законодательной инициативой по финансовым вопросам обладает правительство – фактически главный автор и исполнитель бюджета. В соответствии с традицией финансовые законы представляются правительством только в нижнюю палату парламента. Депутаты могут вносить поправки в бюджет лишь после согласования с соответствующим министром. Палата общин осуществляет контроль за расходованием финансов (через парламентского контролера – генерального аудитора, комитет по публичным счетам, а также во время парламентских вопросов правительству).

Контроль за деятельностью правительства парламент осуществляет согласно принципу ответственного правления. Правительство несет коллективную ответственность перед парламентом. Применяются следующие формы контроля: вотум недоверия, резолюция порицания, вопросы устные и письменные. Выражение правительству вотума недоверия влечет либо его отставку, либо роспуск Палаты общин.

Вотум недоверия может иметь место, если само правительство ставит вопрос о доверии. При этом вотум недоверия бывает только связанным, т.е. вопрос о доверии ставится лишь в связи с прохождением правительственного законопроекта. В английской политической практике вотум недоверия – явление чрезвычайно редкое. В XX веке имелось всего два таких случая, и оба они произошли при необычайной ситуации, когда правительство не имело поддержки большинства в Палате общин (1924, 1979).

Резолюция порицания – это лишь юридически существующий институт. Оппозиция часто вносит в Палату общин предложение о выражении недоверия, но оно отклоняется партийным большинством, поддерживающим правительство.

Одной из форм контроля, получивших развитие в последнее время, является работа специализированных комитетов. С 1979 года в практику вошло приглашение министров для дачи показаний на их заседаниях. Наиболее часто применяемая форма контроля – вопросы правительству, а по существу его

критика. Как правило, каждый министр выступает перед парламентом раз в месяц, премьер-министр – два раза в неделю.

В 1967 году в Великобритании учрежден **институт парламентского уполномоченного по делам администрации (омбудсмана)**, который от имени депутатов проводит расследование различных нарушений органов исполнительной власти. Следовательно, его деятельность является частью механизма парламентского контроля за министрами. Омбудсман назначается правительством. Однако парламент полностью не отстранен от процедуры замещения этого поста. Правительство, прежде чем сделать назначение, консультируется с представителем специального комитета по делам парламентского уполномоченного.

Кроме того, только парламент решением обеих палат может устранить от должности, если тот перестает «вести себя хорошо». Уполномоченный не может быть членом парламента. В его компетенцию входит расследование жалоб граждан на действия министерств и ведомств. Уполномоченный вправе истребовать от министерств и должностных лиц документы, вызывать свидетелей и т.п. Судебные полномочия парламента осуществляются Палатой лордов, которая является высшей судебной инстанцией в стране.

Правительство формируется премьер-министром, как правило, из депутатов правящей партии (предельная численность по закону – 95 человек), но имеет весьма своеобразную структуру. Из его состава выделяется более узкий кабинет ведущих министров (около 20 человек), но он заседает и принимает решения весьма редко. Чаще всего собирается так называемый «внутренний кабинет», куда входят наиболее близкие и пользующиеся доверием премьер-министра члены кабинета (3–5 человек). Принятое ими решение оформляется затем как решение кабинета.

Одним из основных направлений деятельности правительства выступает управление разветвленным госаппаратом. Оно не только играет решающую роль в назначении, перемещении и увольнении чиновников, но и руководит его

работой. Через министерства, департаменты, штабы и другие органы правительство осуществляет волю государства.

Будучи органом исполнительной власти, правительство призвано исполнять принятые парламентом законы. Исполнение приводит к установлению собственной нормотворческой деятельности правительства. Принимаемые им акты можно подразделить на две группы: акты подзаконного характера и акты делегированного законодательства: последних в среднем за год принимается в 18 раз больше чем законов. Широкое распространение получило и субделегация, когда министры поручают (делегируют) издание актов руководителям нижестоящих ведомств.

Фактически контроль за законодательной деятельностью парламента также стал одним из важнейших направлений деятельности правительства. Он осуществляется за счет того, что правительство составляет повестку дня, определяет процедуру заседаний, регулирует время дебатов и т.д. Правительству принадлежит важная роль в осуществлении внешней политики, установлении чрезвычайного положения и в других важных сферах государственной деятельности.

Таким образом, в Великобритании реализация принципа разделения властей строится на весьма тесном взаимодействии законодательной и исполнительной ветвей власти, при доминирующей роли премьер-министра, который, опираясь на парламентское большинство не только, руководит правительством, но и является фактически руководителем государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Брехмед, П. Эволюция Британской конституции: [Пер. с англ.]. – М.: Юрид. лит., 1978. – 333 с.
2. Бельский, К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении: (Полит. аспекты). – М.: ВЮЗИ, 1990. – 167 [2] с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. – Т. 3. Страны Европы. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 764 с.

4. Концепция разделения властей: история и современность: Науч.-аналит. обзор / Г.Б.Агабеков. – М.: ИНИОН, 1992. –52 с.
5. Универсальное и национальное в концепции разделения властей // Вестник МГУ. – № 3. – 1993. – С.11 –17.
6. Основы конституционного права в Великобритании // Сайт Академии экономической безопасности МВД РФ/ – Режим дост.: www.econsafety.ru/academ/kaf/gpd/AUK/tex16.html.